

**BASE DE DATOS DE Norma DEF.-**

Referencia: NCJ066433

**TRIBUNAL SUPREMO**

Sentencia 1/2023, de 9 de enero de 2023

Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 3.ª)

Rec. n.º 4374/2021

**SUMARIO:****Procedimiento contencioso. Legitimación. Orden Religiosa titular de un centro docente. Impugnación de actos que afectan al centro docente. Subvenciones.**

La cuestión que reviste **interés casacional objetivo** consiste en determinar si una Orden Religiosa titular de un centro docente tiene legitimación activa para recurrir las resoluciones o actos administrativos que afecten directamente al centro docente.

La jurisprudencia existente define el interés legítimo, base de la legitimación procesal a que alude el artículo 19 de la Ley reguladora de esta Jurisdicción, como la titularidad potencial de una posición de ventaja o de una utilidad jurídica por parte de quien ejercita la pretensión y que se materializaría de prosperar ésta. Esa **concreta relación entre la persona física o jurídica y la pretensión ejercitada** en cada proceso explica el carácter casuístico que presenta la legitimación, que también ha sido puesto de relieve por la jurisprudencia de esta Sala, la misma que viene señalando de forma reiterada que las objeciones relativas a la legitimación *ad causam*, en tanto que vinculadas a la relación específica entre una persona y la situación jurídica que es objeto de litigio, es una cuestión relativa a la controversia de fondo.

La legitimación activa se erige en pieza clave de interpretación de nuestro derecho procesal y soporte del derecho a la tutela judicial efectiva; dado que en el terreno de la legitimación está en juego el acceso a la jurisdicción, habrá de desplegar su máxima eficacia el **principio pro actione**, exigiendo que los órganos judiciales, al interpretar los requisitos procesales legalmente previstos, tengan presente la ratio de la norma, con el fin de evitar que los meros formalismos o entendimientos no razonables de las normas procesales impidan un enjuiciamiento del fondo del asunto, vulnerando las exigencias del principio de proporcionalidad. El estudio de la legitimación ha distinguido entre la llamada legitimación *ad processum* y la legitimación *ad causam*. La primera se identifica con la facultad de promover la actividad del órgano decisorio, es decir, con la aptitud genérica de ser parte en cualquier proceso, identificándose con la capacidad jurídica o personalidad, porque toda persona, por el hecho de serlo, es titular de derechos y obligaciones y puede verse en necesidad de defenderlos. Distinta de la anterior resulta la **legitimación ad causam**, como manifestación concreta de la aptitud para ser parte en un proceso determinado, por ello depende de la pretensión procesal que ejercite el actor. Constituye la manifestación propiamente dicha de la legitimación y se centra en la relación especial entre una persona y una situación jurídica en litigio, por virtud de la cual esa persona puede intervenir como actor o demandado en un determinado litigio. Esta idoneidad deriva del problema de fondo a discutir en el proceso; es, por tanto, aquel problema procesal más ligado con el derecho material, por lo que se reputa más como cuestión de fondo y no meramente procesal.

Así, **no resulta aceptable que se declare la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo por falta de legitimación de la recurrente**, afirmando la sentencia que la orden religiosa carece de interés alguno en la anulación de la resolución administrativa impugnada, cuando lo cierto es que la reducción del importe de la subvención afecta directamente a la esfera de intereses de la orden religiosa en tanto que titular del centro formativo (sin personalidad jurídica) beneficiario de la subvención.

**Por el carácter casuístico que presenta la legitimación, no procede formular ahora una doctrina de alcance general en esta materia de legitimación.**

**PRECEPTOS:**

Constitución Española, art. 24.

Ley Orgánica 6/1985 (LOPJ), arts. 7.3 y 11.3.

Ley 29/1998 (LJCA), arts. 19.1, 69 b) y 90.4.

Ley 38/2003 (Subvenciones), arts. 11, 13 y 40.3.

Orden Madrid 16140/2014 (subvenciones para la financiación de acciones de formación de oferta conducentes a la obtención de certificados de profesionalidad), art. 3.2 a).

**PONENTE:***Don Eduardo Calvo Rojas.*

Magistrados:

Don EDUARDO ESPIN TEMPLADO  
Don JOSE MANUEL BANDRES SANCHEZ-CRUZAT  
Don EDUARDO CALVO ROJAS  
Don JOSE ANTONIO MONTERO FERNANDEZ  
Doña MARIA ISABEL PERELLO DOMENECH

**TRIBUNAL SUPREMO**

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Tercera

Sentencia núm. 1/2023

Fecha de sentencia: 09/01/2023

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 4374/2021

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 20/12/2022

Ponente: Excmo. Sr. D. Eduardo Calvo Rojas

Procedencia: T.S.J.MADRID CON/AD SEC.8

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Luis Martín Contreras

Transcrito por: dvs

Nota:

R. CASACION núm.: 4374/2021

Ponente: Excmo. Sr. D. Eduardo Calvo Rojas

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Luis Martín Contreras

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Tercera

Sentencia núm. 1/2023

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. Eduardo Espín Templado, presidente

D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat  
D. Eduardo Calvo Rojas  
D. José Antonio Montero Fernández  
D.ª María Isabel Perelló Doménech

En Madrid, a 9 de enero de 2023.

Esta Sala ha visto el recurso de casación nº 4374/2021 interpuesto por la PROVINCIA ESPAÑOLA DE LA ORDEN RELIGIOSA DE LOS MINISTROS DE LOS ENFERMOS (Religiosos Camilos), representada por la Procuradora D<sup>a</sup> Esther Gómez García, contra la sentencia nº 460/2021, de fecha 22 de marzo de 2021, de la Sección 8<sup>a</sup> de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, dictada en el recurso contencioso-administrativo nº 971/2019. Se ha personado en las actuaciones como parte recurrida la COMUNIDAD DE MADRID, representada y asistida por su Abogada.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Eduardo Calvo Rojas.

## ANTECEDENTES DE HECHO

### Primero.

La Provincia Española de la Orden Religiosa de los Ministros de los Enfermos (Religiosos Camilos) interpuso recurso contencioso-administrativo contra la Orden de 28 de febrero de 2019, de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda de la Comunidad de Madrid, desestimatoria del recurso de reposición formulado por D. Anibal, en nombre y representación de RR. Camilos-Centro de Humanización de la Salud, contra anterior Orden de la misma Consejería de 21 de marzo de 2017 por la que se acordó la pérdida parcial del derecho al cobro de la subvención concedida en el expediente NUM000, para la ejecución de la acción formativa nº 14/4097, "Atención y apoyo psicosocial domiciliario". El importe total de la subvención inicialmente concedida es de 16.695,00 euros y la cantidad a la que asciende la pérdida parcial del derecho al cobro de la subvención es de 5.531,02 euros.

El recurso contencioso-administrativo fue interpuesto inicialmente ante el Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 23 de Madrid, el cual, previos los oportunos trámites, dictó auto declarando su falta de competencia objetiva para conocer del mismo, correspondiendo el conocimiento del asunto a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid.

La Sección 8<sup>a</sup> de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid dictó sentencia nº 460/2021, con fecha 22 de marzo de 2021 (recurso nº 971/2019), en la que declara la inadmisibilidad del recurso por entender que la orden religiosa recurrente carece de legitimación para la interposición del recurso contencioso-administrativo ( artículo 69.b/ de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa), sin imponer las costas procesales a ninguna de las partes.

### Segundo.

Habiendo planteado la Administración demandada la causa de inadmisibilidad del recurso prevista en el artículo 69.b/ de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, por carecer la orden religiosa recurrente de legitimación para interponer el recurso contencioso-administrativo, la Sala del Tribunal Superior de Justicia de Madrid aborda la cuestión en los fundamentos jurídicos tercero y cuarto de su sentencia. El primero de estos apartados (fundamento tercero) ofrece una reseña de la jurisprudencia de esta Sala y de la doctrina del Tribunal Constitucional en materia de legitimación para interponer un recurso contencioso-administrativo; y a continuación, el fundamento jurídico cuarto expone lo siguiente:

<< (...) CUARTO. Pues bien, la recurrente adelantó en el escrito de demanda sus argumentos para la posible oposición de la causa de inadmisibilidad que, finalmente, fue invocada por la Administración demandada. Y lo hizo, ya se ha resumido más arriba, manifestando que " la escritura de poder general para pleitos con que se comparece está otorgada por el señor gerente del centro formativo" (el beneficiario) que fue quien interpuso el recurso de reposición y quien, dice la actora, "se encuentra específicamente facultado por la poderdante para actuar en todo lo concerniente al reiterado Centro de Humanización de la Salud".

Son varias las conclusiones que cabe extraer de tal afirmación -confirmada, por otra parte, con los documentos obrantes en autos- y que sintetizamos a continuación: (1) la orden religiosa demandante no es la beneficiaria de la subvención. (2) La orden religiosa demandante no intervino en el expediente subvencional, ni siquiera en vía de recurso pues el de reposición interpuesto contra la Orden que acuerda denegar el derecho al cobro lo fue por la entidad beneficiaria, RR.Camilos-Centro de Humanización de la Salud.

Sin perjuicio de lo anterior, sobre lo que después volveremos, la parte demandante incurre en un error determinante para la decisión que aquí adoptamos, y es que la escritura de poder general para pleitos con la que comparece en este recurso no fue otorgada por el Gerente de RR. Camilos-Centro de Humanización de la Salud, en representación de dicho beneficiario, sino en representación de la orden religiosa aquí recurrente.

El examen detenido del documento en cuestión, adjunto al escrito de interposición, revela que el mismo es, ciertamente, un poder general para pleitos a favor de determinados Procuradores y Letrados, otorgado en fecha 10

de abril de 2019 ante Notario del Ilustre Colegio de Madrid D. José Ángel Gómez-Morán Etchart, con el número 831 de su Protocolo, por D. Anibal, de profesión "empleado", quien interviene, según consta, "en nombre y representación de la Orden Ministros de los Enfermos (Religiosos Camilos) Provincia Española", que se identifica con NIF NUM001.

El poder general, sigue diciendo el documento, hace constar que el compareciente "Hace uso para este acto de las facultades que le fueron conferidas en la escritura otorgada ante mí, el día 17 de marzo de 2015, con el número 493 de protocolo". Y añade " Copia autorizada de dicha escritura tengo a la vista, siendo, a mi juicio y bajo mi responsabilidad, suficientes las facultades representativas acreditadas mediante el referido poder para el presente otorgamiento, pues a dicho señor se le ha conferido facultades para que en lo referente a la administración de la entidad RR. Camilos-Centro de Humanización de la Salud pueda otorgar el poder objeto de la presente" (el subrayado es del documento original).

En cuanto a lo que dispone el otorgante, dice el repetido documento que el poder general lo es "Para que en nombre y representación de la poderdante en relación a la entidad RR. Camilos-Centro de Humanización de la Salud, ejerciten" las facultades que, comúnmente, son propias de un poder general para pleitos.

Al haber comparecido inicialmente ante el Juzgado de lo Contencioso Administrativo, la parte recurrente presentó, como escrito de interposición de este recurso, un documento que revestía la forma y contenido propios del de demanda; trámite que, como correspondía, le fue posteriormente conferido por esta Sala formalizando la actora, en efecto, el escrito rector mediante la reproducción de la ya presentada. No obstante, de dicho escrito inicial, como de su actuación a lo largo del proceso, lo que interesa en todo caso destacar es que este recurso fue interpuesto por "Provincia Española de la Orden Religiosa de los Ministros de los Enfermos (Religiosos Camilos) que fue, desde luego, la entidad por la que el otorgante compareció ante Notario para otorgar el poder general.

Acerca de la condición de "Gerente" de RR. Camilos-Centro de Humanización de la Salud la Sala no puede alcanzar convicción alguna pues nada se ha acreditado al respecto y puesto que lo único que obra en la escritura en cuestión es que D. Anibal, de profesión "empleado", otorgó el repetido poder "en nombre y representación de la Orden Ministros de los Enfermos (Religiosos Camilos) Provincia Española", que se identifica con NIF NUM001, y no en nombre de la beneficiaria.

En todo caso, aunque el citado Anibal tuviese conferidas "facultades (...) en lo referente a la administración de la entidad RR. Camilos-Centro de Humanización de la Salud" -que es el beneficiario de la subvención- lo cierto es que compareció ante Notario en nombre y representación de la ahora recurrente, que fue la que otorgó el poder general para pleitos, por lo que no sería posible siquiera entender que litigase ahora en nombre de otro sino en el suyo propio. Ni siquiera en representación del repetido Centro de Humanización de la Salud por cuanto nunca se manifestó en ese sentido a lo largo del proceso sino todo lo contrario, tratando a dicho Centro, y refiriéndose a él, como lo que fue en el expediente: el único interesado en el procedimiento subvencional y, en todo caso, beneficiario de la subvención y único afectado por la pérdida parcial del derecho al cobro que se declaró.

La Sala considera que es necesario aclarar lo anterior pues no puede perpetuarse en sede jurisdiccional la confusión de personalidades o entidades que pretendió, al parecer, mantenerse en vía administrativa, tal como se deriva de las alegaciones vertidas en el expediente subvencional por el beneficiario, y de lo razonado y resuelto en el recurso de reposición. Y ello porque, no puede olvidarse, el beneficiario, con o sin personalidad jurídica ( artículo 11.3, párrafo primero, de la Ley 38/2003) es el único obligado frente a la Administración en el expediente de subvención, y, en reciprocidad, por tanto, el legitimado para recurrir las decisiones administrativas adoptadas en el seno del mismo.

Junto a lo ya expuesto, debe también recordarse que lo decidido por la demandada en la Orden confirmada en reposición fue la declaración de la pérdida parcial del derecho al cobro de la subvención; cuestión que abona también la tesis de la falta de legitimación pues, por definición, la actora carece de interés alguno en la anulación de una decisión por la que ella no pierde derecho alguno al cobro de una subvención que, evidentemente, nunca le fue concedida, sino que lo fue al Centro beneficiario; beneficiario al que tenía meramente cedido, en las condiciones expuestas, el uso de un inmueble de su propiedad para ejecutar la acción formativa subvencionada. Y todo ello ante lo obvio, como acertadamente apunta la representación procesal de la demandada, de que, con o sin personalidad jurídica en uno y en otro caso, la orden religiosa recurrente tiene un NIF ( NUM001) que es diferente al NIF ( NUM002) de la entidad beneficiaria, por lo que, no mediando entre ellas otra relación acreditada que la de cesión de un inmueble, ya mencionada, no es posible confundir a una entidad con otra, ni, por tanto, mezclar sus derechos ni sus obligaciones.

Para terminar bastará con recordar con el Tribunal Constitucional, entre otras muchas, desde la STC 256/2007, de 10 de diciembre, hasta la más reciente STC 112/2019, de 3 de octubre, que

"Es doctrina constitucional que el derecho a la tutela judicial efectiva que garantiza el art. 24.1 CE "incluye el derecho a obtener una resolución judicial de fondo cuando no existen obstáculos legales para ello" ( SSTC 107/1993, de 22 de marzo, FJ 2 , y 148/2016, de 19 de septiembre , FJ 3, entre otras muchas). Este derecho, al ser un derecho de configuración legal, ha de ejercerse mediante los cauces procesales existentes y cumpliendo los presupuestos y requisitos establecidos por el legislador en cada caso. Por tal razón, queda también satisfecho

cuando se emite un pronunciamiento de inadmisión siempre y cuando esta respuesta sea consecuencia de la aplicación razonada de una causa legal en la que se prevea esta consecuencia ( SSTC 182/2004, de 2 de noviembre, FJ 2 ; 279/2005, de 7 de noviembre, FJ 3 , y 6/2018, de 22 de enero , FJ 3)".

En consecuencia, por lo hasta aquí expuesto y razonado, se declarará la inadmisibilidad del presente recurso, sin posibilidad, por ello, de entrar a resolver las cuestiones de fondo suscitadas en el mismo>>.

### **Tercero.**

Notificada a las partes la sentencia, preparó recurso de casación la Provincia Española de la Orden Religiosa de los Ministros de los Enfermos (Religiosos Camilos), siendo admitido a trámite el recurso por auto de la Sección Primera de esta Sala de 30 de septiembre de 2021 en el que asimismo se acuerda la remisión de las actuaciones a esta Sección Tercera.

En la parte dispositiva del auto de admisión se acuerda, en lo que ahora interesa, lo siguiente:

<< (...) 2º) Declarar que la cuestión planteada en el recurso que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste en determinar si una Orden Religiosa titular de un centro docente tiene legitimación activa para recurrir las resoluciones o actos administrativos que afecten directamente a los centros docentes.

3º) Las normas que, en principio, serán objeto de interpretación son los artículos 24 de la Constitución Española, 7.3, 11.3 de la LOPJ, 19.1 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa en relación con el artículo 3.2 a) de la Orden 16140/2014 de 3 de septiembre de la Consejería de Empleo, Turismo y Cultura de la Comunidad de Madrid y los artículos 11 y 13 de la Ley 38/2003 de 17 de noviembre General de Subvenciones; todo ello, sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, ex artículo 90.4 LJCA>>.

### **Cuarto.**

La representación procesal de la Provincia Española de la Orden Religiosa de los Ministros de los Enfermos (Religiosos Camilos) formalizó la interposición del recurso de casación mediante escrito presentado el 26 de noviembre de 2021 en el que se reprocha a la sentencia las siguientes infracciones:

\* Infracción de los artículos 24 de la Constitución, 7.3 y 11.3 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y 19.1 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa y de la jurisprudencia del Tribunal Supremo que los interpreta.

El recurso contencioso-administrativo tenía por objeto la pretensión de nulidad del acto administrativo que consistió en reducir parcialmente el derecho determinada subvención. La subvención en cuestión, como consta en autos, había sido concedida a un centro formativo de exclusiva titularidad de la persona que compareció en el procedimiento; este extremo -que el centro formativo era una entidad sin personalidad jurídica, un mero patrimonio organizado separadamente pero de propiedad exclusiva de la recurrente- no podía ser desconocido por la administración demandada porque el centro en cuestión figuraba inscrito como de propiedad de la recurrente en el Registro Estatal de Entidades de Formación del sistema de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral, de conformidad con la correspondiente Orden Ministerial de aplicación (hoy en vigor TMS/369/2019, de 28 de marzo) y con arreglo a los modelos de impresos de los procedimientos de acreditación e inscripción de entidades y de centros de formación para el empleo en el ámbito laboral en modalidad presencial regulados por la Comunidad de Madrid (hoy en vigor Resolución de 28 de octubre de 2020, de la Dirección General de Formación de la Comunidad de Madrid, BOCM nº 283, de 19 de noviembre) que exigen que se declare detalladamente la titularidad de los centros que van a concurrir al procedimiento de subvenciones.

Como acertadamente señala el voto particular formulado a la sentencia, la Administración demandada no puede desconocer que el número de identificación fiscal (NIF) del centro beneficiario de la subvención contiene la clave que identifica a las entidades españolas sin personalidad jurídica, esto es: la letra E (comunidades de bienes, herencias yacientes y demás entidades carentes de personalidad jurídica no incluidas expresamente en otras claves); y como resultó reiteradamente alegado en el procedimiento por esta parte -y nunca cuestionó o contradujo la contraria- la entidad beneficiaria de la subvención, carente de personalidad jurídica, pertenecía a una sola persona: la de mi mandante, última -puede afirmarse sin miedo a errar que también "directa"- destinataria de las consecuencias, muy especialmente de las patrimoniales- que supondría la estimación del recurso contencioso-administrativo que en su día interpuso.

Ninguna trascendencia puede tener a estos efectos que el recurso administrativo de alzada y la tramitación en esa fase de la actividad impugnatoria del acto administrativo se entendiera directamente con el centro formativo,

por cuanto con toda corrección jurídica, el único beneficiario de la subvención era éste y sólo a éste -es decir: a los empleados a quienes la recurrente tenía encomendada la gestión de los asuntos de ese centro- correspondía alegar y probar en el procedimiento administrativo. Cosa distinta es que para comparecer ante los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa hubiese de ser la entidad que tiene personalidad jurídica, esto es: la Provincia de la Orden Religiosa, la que compareciera y apoderara, como efectivamente hizo. No puede olvidarse además que en el ramo de prueba de esta parte figura prueba documental no impugnada ni controvertida por la contraria (balances contables consolidados) que acredita sobradamente que el resultado de la gestión económica del centro repercute directa y exclusivamente en el patrimonio de mi patrocinada.

En consecuencia, es palmario que la sentencia recurrida vulnera los artículos 24 de la Constitución Española, 7.3 y 11.3 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y 19.1 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa en la interpretación que de los mismos hace la jurisprudencia de ese Alto Tribunal.

\* Infracción de los artículos 11 y 13 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones y 3.2 a) de la Orden 16140/2014, de 3 de septiembre, de la Consejería de Empleo, Turismo y Cultura de la Comunidad de Madrid, la Orden reguladora del Registro de Centros y Entidades de Formación Profesional para el Empleo de la Comunidad de Madrid y de la jurisprudencia que los interpreta.

El artículo 3.2 a) de la Orden 16140/2014, de 3 de septiembre, determinaba que sólo los centros acreditados en el Registro de Centros y Entidades de Formación Profesional para el Empleo de la Comunidad de Madrid podían acceder a las subvenciones convocadas; y los preceptos de la Ley General de Subvenciones cuya infracción arriba se invoca, y a los que ha de añadirse ahora el artículo 40 de la misma Ley según la atinada referencia del voto particular de la sentencia al presente combatida, establecen que son solidariamente responsables con los beneficiarios de las subvenciones las entidades que reúnen las circunstancias de mi representada, todo lo cual abona nuestra posición en materia de legitimación activa y supone clara infracción del modo en que la jurisprudencia de esa Sala viene interpretándolos según más abajo se detallará, ya que los centros de formación inscritos -con o sin personalidad jurídica- eran los únicos potenciales beneficiarios de la subvención de autos.

Con la doctrina de esa Sala (Sentencia de 11 de octubre de 1976, abundantemente citada después porque contenía un resumen hasta esa fecha de la cuestión jurisprudencial que nos Ocupa) y la múltiples sentencias de ese Tribunal Supremo que siguen el criterio del Tribunal Constitucional en su sentencia 52/2007, de 12 de marzo de 2007) mantenemos que conceder cualquier tipo relevancia jurídica a formalidades administrativas como qué Código de Identificación Fiscal (CIF) pueda tener el beneficiario de una subvención y si este coincide o no con el de la persona jurídica que comparece en juicio, resulta incongruente con el diseño legal del instituto de la legitimación, ya que la regulación de los intereses que realizan las normas sectoriales, como las citadas órdenes ministeriales y muy especialmente la Ley General de Subvenciones, nos sitúan ante una realidad que, como hemos visto, no mantiene ninguna relación de coherencia con la cuestión puramente técnico-procesal del acceso a la jurisdicción. La legitimación activa, desde este punto de vista, está configurada por el legislador de modo que permita proteger a cualesquiera personas por cualesquiera lesiones que experimenten en cualesquiera situaciones de hecho valiosas de las que sean titulares, en tanto que el legislador de la norma sectorial o el autor de reglamentos tiene en mente otros intereses, por lo común de carácter público, que no pueden tener la trascendencia procesal que se pretende de contrario y que constituye en realidad el único fundamento de la resolución al presente combatida.

Por otro lado, la reciente sentencia de esa Sala de 16 de diciembre de 2020, dictada en el recurso 8087/2019, que remite a la del mismo órgano de 27 de julio de 2015 y examina el contenido de los artículos 11 y 40 de la Ley General de Subvenciones con cita del dictamen del Consejo de Estado 660/2012, de 13 de septiembre, dirime la cuestión del grado de responsabilidad de la entidad "superior" (la que tiene personalidad jurídica) en un supuesto en el que existía un patrimonio en mano común de varias beneficiarias de subvenciones, interpretando los artículos citados de la Ley General de Subvenciones en el sentido de que en aquellos supuestos en que la subvención sea concedida a una agrupación de personas físicas o jurídicas, de carácter privado o público, sin personalidad jurídica y carente de un patrimonio propio, la Administración concedente de la ayuda pública puede exigir la obligación de reintegro a la entidad coordinadora. De donde necesariamente debe seguirse que cuando la entidad sin personalidad jurídica y carente de patrimonio propio pertenece en exclusiva al recurrente, tiene éste un interés no ya sólo legítimo, sino aun propio y directo en el resultado del recurso y debe por lo tanto considerarse legitimado a efectos de su interposición.

Termina el escrito solicitando que se dicte sentencia en la que se acuerde estimar el recurso de casación, anular la sentencia recurrida y, de conformidad con lo expuesto en este escrito y en la demanda presentada en el proceso de instancia, que expresamente se invocan en cuanto al fondo del asunto, estimar íntegramente el recurso contencioso-administrativo, con imposición de costas a la Administración demandada. Asimismo, de conformidad con lo previsto en el artículo 93.4 de la LJCA, se solicita la imposición de las costas de esta casación a la Administración demandada toda vez que, con evidente mala fe, ha venido manteniendo una posición abiertamente contraria a la interpretación que esta Sala viene haciendo de los preceptos de aplicación en materia de legitimación activa en la jurisdicción contencioso-administrativa.

**Quinto.**

Recibidas las actuaciones en esta Sección Tercera, mediante providencia de 30 de noviembre de 2021 se tuvo por interpuesto el recurso y se dio traslado a la parte recurrida para que pudiese formular su oposición.

**Sexto.**

La representación procesal de la Comunidad de Madrid formalizó su oposición mediante escrito de fecha 26 de enero de 2022 en el que aduce que el pronunciamiento de inadmisión que hace la sentencia de instancia es del todo ajustado a derecho.

La subvención se concedió a favor de la entidad RR Camilos-Centro de Humanización de la Salud, con NIF NUM002; en favor de dicha entidad, y una vez finalizada la liquidación, se reconoce la cantidad definitiva; y es esa misma entidad la que, disconforme con la liquidación, interpone el recurso de reposición cuya desestimación constituía el objeto del recurso en la instancia. No obstante, el recurso contencioso administrativo se interpone por otra entidad, la Provincia Española de la Orden Religiosa de la Ministros de los Enfermos, con NIF NUM001, lo que supone desconocer la previa actuación ante la Administración de la RR Camilos-Centro de Humanización de la Salud, con NIF NUM002, cuya intervención debemos entender como correcta en términos de legitimación, toda vez que en su favor se concedió la subvención; sin que se acierte a comprender por qué la recurrente, prescindiendo de aquella actuación previa en vía administrativa, trae a las actuaciones a un nuevo actor, interponiendo el recurso contencioso-administrativo un ente nuevo que no había intervenido en la subvención concedida ni en el recurso de reposición.

Reconocida la subvención en favor de un ente determinado e interponiendo este un recurso de reposición en dicho expediente subvencional, la desestimación administrativa de dicha reposición únicamente puede ser impugnada judicialmente por el ente beneficiario que la interpuso; lo contrario supondría dejar en manos de la orden religiosa recurrente elegir en cada momento quién de sus entes integrantes interviene frente a terceros, ya sea ante la Administración o ante los Tribunales, circunstancia esta que entendemos no es admisible.

Como acertadamente concluye la sentencia de instancia "la actora carece de interés alguno en la anulación de una decisión por la que ella no pierde derecho alguno al cobro de una subvención que, evidentemente, nunca le fue concedida, sino que lo fue al Centro beneficiario".

No puede compartirse lo señalado por la recurrente en su escrito de interposición de que el recurso contencioso-administrativo debía interponerlo la orden religiosa en cuanto entidad con personalidad jurídica, pues tal justificación choca con lo dispuesto en los artículos 18 y 19.1.b) LJCA que permiten a los entes sin personalidad interponer recurso contencioso-administrativo frente a una actuación administrativa respecto de la que resulten afectados.

Cabe concluir, por tanto, que el sujeto promotor del recurso contencioso-administrativo que nos ocupa es ajeno a su objeto procesal pues no interpuso el recurso de reposición enjuiciado en las actuaciones; y esta conclusión no puede enervarse por el hecho de que dicho sujeto pueda englobar dentro de su estructura entes diversos, pues que ante una actuación administrativa concreta como es la subvención de referencia únicamente interviene un ente determinado, que solicitó y en cuyo favor se concedió la ayuda, con el que se constituye la oportuna relación administrativa en su condición de beneficiario, en el seno de la que está lógicamente legitimado para cuestionar la liquidación, interponiendo el mencionado recurso de reposición, cuya desestimación le corresponde igualmente impugnar en sede judicial.

Por lo demás, para el caso de que se estimara el recurso de casación interpuesto de contrario, la parte recurrida entiende que procedería la retroacción de actuaciones a la Sala de instancia para que se pronuncie sobre el fondo de la cuestión controvertida.

Termina el escrito de la Comunidad de Madrid solicitando que se dicte sentencia desestimando el recurso de casación, con expresa imposición de las costas causadas.

**Séptimo.**

Mediante providencia de 23 de febrero de 2022 se acordó no haber lugar a la celebración de vista pública, quedando las actuaciones pendientes de señalamiento para votación y fallo, fijándose finalmente al efecto el día 20 de diciembre de 2022, fecha en que tuvo lugar la deliberación y votación.

**FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**Primero.** *Objeto del recurso de casación.*

El presente recurso de casación nº 4374/2021 lo interpone la Provincia Española de la Orden Religiosa de los Ministros de los Enfermos (Religiosos Camilos) contra la sentencia nº 460/2021, de 22 de marzo de 2021, de la Sección 8ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (recurso nº 971/2019).

Como hemos visto en el antecedente primero, la sentencia ahora recurrida en casación declara la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo que había interpuesto la referida Orden Religiosa contra la Orden de 28 de febrero de 2019 de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda de la Comunidad de Madrid, desestimatoria del recurso de reposición formulado por D. Anibal, en nombre y representación de RR. Camilos-Centro de Humanización de la Salud, contra anterior Orden de la misma Consejería de 21 de marzo de 2017 por la que se acordó la pérdida parcial del derecho al cobro de la subvención concedida en el expediente NUM000, para la ejecución de la acción formativa nº 14/4097, "Atención y apoyo psicosocial domiciliario".

La sentencia declara la inadmisibilidad del recurso por entender que la orden religiosa recurrente carece de legitimación para la interposición del recurso contencioso-administrativo ( artículo 69.b/ de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa).

En el antecedente segundo hemos dejado transcritas, en lo que interesa al presente recurso de casación, las razones que expone la Sala de instancia para fundamentar su pronunciamiento de inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo; y en los antecedentes cuarto y sexto hemos reseñado los argumentos de impugnación y de oposición aducidos por la Orden Religiosa (parte recurrente) y la Comunidad de Madrid (parte recurrida) en sus respectivos escritos de interposición del recurso y de oposición. Procede entonces que entremos a examinar las cuestiones suscitadas en casación, en particular la señalada en el auto de la Sección Primera de esta Sala de 11 de marzo de 2021.

### **Segundo.** *Cuestión que reviste interés casacional.*

Como hemos visto en el antecedente tercero, el auto de admisión del recurso de casación declara que la cuestión que reviste interés casacional objetivo consiste en determinar si una Orden Religiosa titular de un centro docente tiene legitimación activa para recurrir las resoluciones o actos administrativos que afecten directamente al centro docente.

El auto de admisión identifica las normas jurídicas que, en principio, serán objeto de interpretación: artículos 24 de la Constitución, 7.3, 11.3 LOPJ, 19.1 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa en relación con el artículo 3.2.a/ de la Orden 16140/2014 de 3 de septiembre de la Consejería de Empleo, Turismo y Cultura de la Comunidad de Madrid, y artículos 11 y 13 de la Ley 38/2003 de 17 de noviembre General de Subvenciones; todo ello -señala el propio auto- sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras normas si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso ( artículo 90.4 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa).

**Tercero.** *Sobre la falta de legitimación apreciada en la sentencia recurrida. Precisiones necesarias para delimitar el supuesto al que se refiere la controversia casacional.*

Son datos no controvertidos, en lo que ahora interesa, los siguientes:

\* Con fecha 22 de diciembre de 2014 se concedió a RR Camilos-Centro de Humanización de la Salud - entidad carente de personalidad jurídica, con NUM002- una subvención para la realización de la acción formativa 14/4097, por un importe de 16.695 euros.

\* Por Orden de 21 de marzo de 2017 se acordó fijar la subvención en la cantidad de 11.163,98 euros.

\* Disconforme con dicha Orden, por haber reducido el importe de la ayuda, D. Anibal, actuando en nombre y representación de RR Camilos-Centro de Humanización de la Salud, interpuso recurso de reposición que fue desestimado por Orden de 28 de febrero de 2019.

\* Contra esta Orden desestimatoria del recurso de reposición interpuso recurso contencioso-administrativo la Provincia Española de la Orden Religiosa de los Ministros de los Enfermos (Religiosos Camilos), con NIF NUM001. El poder general para pleitos aportado a las actuaciones aparece otorgado por el antes citado D. Anibal, que comparece en la escritura notarial como "empleado" que actúa "en nombre y representación de la Orden Ministros de los Enfermos (Religiosos Camilos) Provincia Española".

Partiendo de esos datos, que, como decimos, no han sido discutidos, la Sala de instancia fundamenta la declaración de inadmisibilidad del recurso (F.J. 4 de la sentencia, que antes hemos dejado transcrito) poniendo el acento en las siguientes consideraciones:

- La orden religiosa demandante no es la beneficiaria de la subvención ni intervino en el expediente subvencional, ni siquiera en vía de recurso pues el de reposición.

- La escritura de poder general para pleitos aportada al proceso por la recurrente está otorgada por la misma persona que en vía administrativa interpuso el recurso de reposición; si bien dicha escritura apoderamiento no fue otorgada por D. Anibal como gerente de RR. Camilos-Centro de Humanización de la Salud sino en nombre y representación de la Orden Religiosa Ministros de los Enfermos (Religiosos Camilos) Provincia Española (NIF- NUM001).

- La citada escritura señala que el poder se otorga "Para que en nombre y representación de la poderdante en relación a la entidad RR. Camilos-Centro de Humanización de la Salud, ejerciten" las facultades que son propias de un poder general para pleitos.

- No consta debidamente acreditada la condición de "gerente" de RR. Camilos-Centro de Humanización de la Salud pues lo único que figura en la escritura es que D. Anibal, de profesión "empleado", otorgó el repetido poder en nombre y representación de la Orden Religiosa. Pero, en todo caso, aunque el citado Sr. Anibal tuviese conferidas "facultades (...) en lo referente a la administración de la entidad RR. Camilos-Centro de Humanización de la Salud", que es el beneficiario de la subvención, lo cierto es que compareció ante Notario en nombre y representación de la ahora recurrente, que fue la que otorgó el poder general para pleitos, por lo que no sería posible siquiera entender que litigase ahora en nombre de otro sino en el suyo propio.

- No puede perpetuarse en sede jurisdiccional la confusión de personalidades o entidades que pretendió, al parecer, mantenerse en vía administrativa. Y ello porque el beneficiario, con o sin personalidad jurídica ( artículo 11.3, párrafo primero, de la Ley 38/2003), es el único obligado frente a la Administración en el expediente de subvención; y, en reciprocidad, por tanto, el legitimado para recurrir las decisiones administrativas adoptadas en dicho procedimiento.

- Dado que la resolución administrativa impugnada, confirmada en reposición, declara la pérdida parcial del derecho al cobro de la subvención, queda con ello abonada la tesis de la falta de legitimación pues, << (...) por definición, la actora carece de interés alguno en la anulación de una decisión por la que ella no pierde derecho alguno al cobro de una subvención que, evidentemente, nunca le fue concedida, sino que lo fue al Centro beneficiario; beneficiario al que tenía meramente cedido, en las condiciones expuestas, el uso de un inmueble de su propiedad para ejecutar la acción formativa subvencionada. Y todo ello ante lo obvio, como acertadamente apunta la representación procesal de la demandada, de que, con o sin personalidad jurídica en uno y en otro caso, la orden religiosa recurrente tiene un NIF ( NUM001) que es diferente al NIF ( NUM002) de la entidad beneficiaria, por lo que, no mediando entre ellas otra relación acreditada que la de cesión de un inmueble, ya mencionada, no es posible confundir a una entidad con otra, ni, por tanto, mezclar sus derechos ni sus obligaciones>>.

Tales razones llevan a la Sala de instancia a concluir que la Orden religiosa carece de legitimación para interponer el recurso contencioso-administrativo; de ahí que declare su inadmisibilidad.

Pues bien, desde ahora dejamos señalado que no compartimos el parecer de la Sala de instancia y sí, en cambio, el criterio discrepante que se expresa en el voto particular que formula una magistrada integrante de la Sala sentenciadora. Veamos.

**Cuarto.** *Jurisprudencia de esta Sala del Tribunal Supremo acerca de la legitimación para interponer el recurso contencioso-administrativo.*

Sin perjuicio de lo que luego diremos sobre las concretas razones que expone la sentencia recurrida, que no compartimos, es obligado recordar ahora algunas ideas centrales sobre la legitimación para interponer el recurso contencioso- administrativo, materia sobre la que existe una copiosa jurisprudencia de esta Sala, de la que son exponente nuestras sentencias 181/2022, de 18 de febrero (casación 3773/2020 F.J. 4º) y 782/2022, de 20 de junio (recurso contencioso- administrativo 47/2021, F.J. 3º), entre otras muchas.

De lo expuesto en el F.J. 3º de esta sentencia 782/2022, de 20 de junio (recurso 47/2021) -que cita otros pronunciamientos anteriores de esta Sala-, vamos a reproducir ahora el siguiente fragmento:

<< (...) En primer lugar, como señalábamos en nuestra sentencia 510/2019, de 11 de abril (recurso contencioso-administrativo 645/2017, F.J. 3º),  
[...]

" ... Esta Sala ha interpretado y aplicado en reiteradas ocasiones los apartados del artículo 19 que acabamos de citar; y, sin necesidad de hacer aquí una detenida reseña de esa jurisprudencia, baste destacar que en ella, si bien se interpreta con amplitud la noción de interés legítimo, queda excluida la legitimación de la persona física o jurídica que pretenda recurrir actuando como mero defensor de la legalidad, sin justificar la existencia de relación o vinculación entre el objeto del proceso y su esfera de intereses. Sirva de muestra nuestra sentencia 372/2019 de 19 de marzo de 2019 (casación 2784/2016), en la que a su vez se citan sentencias de esta Sala de 13 de diciembre de 2005 (recurso 120/2004) y 20 de marzo de 2012 (recurso 391/2010).

Como señala la citada sentencia de 19 de marzo de 2019, invocando esos otros pronunciamientos anteriores que acabamos de mencionar, para apreciar el requisito de la legitimación en una determinada persona física o jurídica, es preciso, salvo en los excepcionales supuestos en los que nuestro ordenamiento jurídico reconoce la existencia de una acción pública, que exista un interés legítimo en la pretensión ejercitada, que debe ser identificado en la interposición de cada recurso contencioso administrativo. Así, la legitimación, que constituye un presupuesto inexcusable del proceso, implica la existencia de una relación material unívoca entre el sujeto y el objeto de la pretensión deducida en el recurso contencioso-administrativo, en referencia a un interés en sentido propio, identificado y específico, de tal forma que la anulación del acto o la disposición impugnados produzca automáticamente un efecto positivo (beneficio) o negativo (perjuicio), actual o futuro, pero cierto.

En suma, la jurisprudencia existente define el interés legítimo, base de la legitimación procesal a que alude el artículo 19 de la Ley reguladora de esta Jurisdicción, como la titularidad potencial de una posición de ventaja o de una utilidad jurídica por parte de quien ejercita la pretensión y que se materializaría de prosperar ésta. Esa concreta relación entre la persona física o jurídica y la pretensión ejercitada en cada proceso explica el carácter casuístico que presenta la legitimación, que también ha sido puesto de relieve por la jurisprudencia de esta Sala, de la que son muestra las sentencias de 24 de mayo de 2006 (recurso 957/2003) y 26 de junio de 2007 (recurso 9763/2004)".

Por otra parte, es oportuno recordar que la jurisprudencia de esta Sala viene señalando de forma reiterada que las objeciones relativas a la legitimación ad causam, en tanto que vinculadas a la relación específica entre una persona y la situación jurídica que es objeto de litigio, es una cuestión relativa a la controversia de fondo. Puede verse en este sentido las consideraciones que se exponen en la sentencia del Pleno de esta Sala Tercera del Tribunal Supremo de 3 de marzo de 2014 (casación 4453/2012, F.J. 4º), que luego han sido reiteradas en pronunciamientos posteriores, como es el caso de las sentencias 550/2018, de 5 de abril (casación 218/2016) y 181/2022, de 14 de febrero (casación 3773/2020, F.J. 4º). [...]>>

La citada sentencia del Pleno de esta Sala Tercera del Tribunal Supremo de 3 de marzo de 2014 (casación 4453/2012) hace otras consideraciones -luego reiteradas en pronunciamientos posteriores, como son las SsTS 550/2018, de 5 de abril (casación 218/2016) y 782/2022, de 20 de junio (recurso contencioso-administrativo 47/2021, F.J. 3º)- de las que interesa destacar aquí varios puntos.

En primer lugar, la sentencia del Pleno, tras afirmar que la legitimación activa se erige en pieza clave de interpretación de nuestro derecho procesal y soporte del derecho a la tutela judicial efectiva, establece que, dado que en el terreno de la legitimación está en juego el acceso a la jurisdicción, habrá de desplegar su máxima eficacia el principio pro actione, exigiendo que los órganos judiciales, al interpretar los requisitos procesales legalmente previstos, tengan presente la ratio de la norma, con el fin de evitar que los meros formalismos o entendimientos no razonables de las normas procesales impidan un enjuiciamiento del fondo del asunto, vulnerando las exigencias del principio de proporcionalidad.

Por otra parte, la misma sentencia del Pleno explica en el F.J. 4º que,

<< (...) El estudio de la legitimación ha distinguido entre la llamada legitimación " ad processum" y la legitimación " ad causam". La primera se identifica con la facultad de promover la actividad del órgano decisorio, es decir, con la aptitud genérica de ser parte en cualquier proceso, identificándose con la capacidad jurídica o personalidad, porque toda persona, por el hecho de serlo, es titular de derechos y obligaciones y puede verse en necesidad de defenderlos. Distinta de la anterior resulta la legitimación " ad causam", como manifestación concreta de la aptitud para ser parte en un proceso determinado, por ello depende de la pretensión procesal que ejercite el actor. Constituye la manifestación propiamente dicha de la legitimación y se centra en la relación especial entre una persona y una situación jurídica en litigio, por virtud de la cual esa persona puede intervenir como actor o demandado en un determinado litigio. Esta idoneidad deriva del problema de fondo a discutir en el proceso; es, por tanto, aquel problema procesal más ligado con el derecho material, por lo que se reputa más como cuestión de fondo y no meramente procesal, como hemos señalado en las SsTS de 20 de enero de 2007 (casación 6991/03, FJ 5) 6 de junio de 2011 (casación 1380/07, FJ 3) o 1 de octubre de 2011 (casación 3512/09, FJ 6)>>.

Pues bien, estas consideraciones extraídas de la jurisprudencia que acabamos de reseñar debemos proyectarlas ahora sobre el caso que nos ocupa; lo que nos permitirá abordar la resolución de la controversia suscitada y dar respuesta a la cuestión planteada en el presente recurso de casación. Veamos.

**Quinto.** *Criterio de esta Sala sobre la legitimación de la recurrente para interponer el recurso contencioso-administrativo.*

La lectura del fundamento jurídico cuarto de la sentencia recurrida, que antes hemos dejado transcrito, pone de manifiesto que la razón dada por la Sala de instancia para la inadmisión del recurso no es la falta de legitimación

ad processum, entendida esta como capacidad de la recurrente para impugnar en vía jurisdiccional las órdenes de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda de la Comunidad de Madrid a las que se refiere la controversia, capacidad ésta que ni la Administración demandada ni la Sala de instancia han cuestionado. Lo que determina la inadmisión del recurso contencioso-administrativo es la falta de acreditación por la demandante del presupuesto necesario para que se le pueda reconocer el derecho al pronunciamiento que postula, esto es, la legitimación ad causam, que, como explicó la sentencia de la Sección 4ª de esta Sala de 27 de febrero de 2008 (casación 3397/03), consiste en la atribución a un determinado sujeto de un derecho subjetivo reaccional que le permite impugnar una actuación administrativa que considera ilegal y que ha incidido en su esfera vital de intereses. Pero, como hemos visto, la jurisprudencia de esta Sala viene señalando de forma reiterada que las objeciones relativas a la legitimación ad causam, en tanto que vinculadas a la relación específica entre una persona y la situación jurídica que es objeto de litigio, forman parte de la controversia de fondo.

Partiendo de lo anterior, ya hemos visto la sentencia recurrida destaca que la orden religiosa demandante en la instancia -y recurrente en casación- no es la beneficiaria de la subvención ni intervino en el expediente subvencional, ni siquiera en vía de recurso de reposición; que el beneficiario de la subvención fue RR. Camilos-Centro de Humanización de la Salud, único afectado por la reducción del importe de la subvención que da origen a la controversia; que el beneficiario de la subvención, tenga o no personalidad jurídica ( artículo 11.3, párrafo primero, de la Ley 38/2003), es el único obligado frente a la Administración en el expediente de subvención y, por tanto, el legitimado para recurrir las decisiones administrativas adoptadas en dicho procedimiento; que la orden religiosa recurrente carece de interés en la anulación de una decisión por la que ella no pierde derecho alguno al cobro de una subvención que nunca le fue concedida, pues lo fue al Centro beneficiario; y, en fin, que la orden religiosa recurrente tiene un NIF diferente al de la entidad beneficiaria, por lo que, no mediando entre ellas otra relación acreditada que la de cesión del inmueble en el que el citado Centro desarrolla sus actividades, no es posible confundir a una entidad con otra, ni, por tanto, mezclar sus derechos ni sus obligaciones.

Pues bien, este hilo argumental de la sentencia recurrida se asienta en algunas consideraciones acertadas junto a otras que no lo son; y conduce, en definitiva, a una conclusión que no podemos compartir.

Es cierto que el artículo 11.3 de la Ley 38/2003, General de Subvenciones, permite que, cuando se prevea expresamente en las bases reguladoras, puedan acceder a la condición de beneficiario las comunidades de bienes o cualquier otro tipo de unidad económica o patrimonio separado que, aun careciendo de personalidad jurídica, puedan llevar a cabo los proyectos, actividades o comportamientos o se encuentren en la situación que motiva la concesión de la subvención. En consonancia con esa previsión legal, el artículo 3.2.a/ de la Orden 16140/2014, de 3 septiembre, de la Consejera de Empleo, Turismo y Cultura (por la que se convocan subvenciones para la financiación de acciones de formación de oferta conducentes a la obtención de certificados de profesionalidad, dirigidas prioritariamente a trabajadores desempleados en el marco del subsistema de formación para el empleo para el año 2014) determinaba que sólo los centros acreditados en el Registro de Centros y Entidades de Formación Profesional para el Empleo de la Comunidad de Madrid podían acceder a las subvenciones allí convocadas. Y es cierto, en fin, que, de acuerdo con todo ello, en el caso que estamos examinando el beneficiario de la subvención fue el centro identificado como RR. Camilos-Centro de Humanización de la Salud, entidad sin personalidad jurídica.

Sin embargo, no es cierto que tal beneficiario sea el único afectado por la reducción del importe de la subvención que da origen a la controversia, ni, por tanto, el único legitimado para impugnar en vía jurisdiccional las decisiones administrativas adoptadas en el procedimiento subvencional.

La sentencia recurrida resta importancia a la vinculación existente entre la orden religiosa recurrente y la entidad sin personalidad beneficiaria de la subvención señalando que entre ellas no media otra relación acreditada que la de cesión del uso del inmueble propiedad de la orden religiosa para el desarrollo de la acción formativa subvencionada. Pero sucede que en el proceso de instancia la orden religiosa recurrente manifestó ser la única titular del centro formativo beneficiario de la subvención. Por lo demás, esta titularidad de la orden religiosa sobre el centro formativo es precisamente la que explica un hecho que la sentencia considera anómalo y que en realidad no lo es: que el poder general para pleitos aportado a las actuaciones fuese otorgado en nombre y representación de la Orden Religiosa recurrente por D. Anibal, la misma persona que en vía administrativa había actuado en nombre del centro formativo beneficiario de la subvención interponiendo el recurso de reposición.

Si la Sala de instancia consideraba irregular o confuso algún dato del citado poder general para pleitos lo procedente habría sido requerir a la recurrente para que aclarase o subsanase el defecto advertido.

Lo que no resulta aceptable es que se declare la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo por falta de legitimación de la recurrente, afirmando la sentencia que la orden religiosa carece de interés alguno en la anulación de la resolución administrativa impugnada, cuando lo cierto es que la reducción del importe de la subvención afecta directamente a la esfera de intereses de la orden religiosa en tanto que titular del centro formativo (sin personalidad jurídica) beneficiario de la subvención.

Es cierto que en el curso del proceso la orden religiosa recurrente pudo haber aportado otros datos y elementos de prueba a fin de acreditar de manera más concluyente su condición de titular del centro formativo. Pero entendemos que los datos obrantes en el expediente administrativo y los elementos de juicio disponibles - en particular, que la orden religiosa sea propietaria del inmueble en el que el centro formativo desarrolla sus actividades;

y que el poder general para pleitos aportado a las actuaciones aparezca otorgado, en nombre y representación de la Orden Religiosa recurrente, por la misma persona que en vía administrativa había actuado en nombre del centro formativo beneficiario de la subvención- permiten considerar suficientemente acreditada la relación de titularidad existente entre la orden religiosa y el centro formativo carente de personalidad.

En relación con lo anterior, es acertada la observación que introduce el voto particular formulado por una de las magistradas integrantes de la Sala sentenciadora para destacar que, cuando en la regulación legal se aborda la obligación de reintegro del beneficiario en relación a las actividades subvencionadas que se hubiera comprometido a efectuar, el artículo 40.3 de la Ley General de Subvenciones establece que de dicha obligación <<responderán solidariamente los miembros, partícipes o cotitulares de las entidades a que se refiere el apartado 3 del artículo 11 en proporción a sus respectivas participaciones, cuando se trate de comunidades de bienes o cualquier otro tipo de unidad económica o patrimonio separado>>. Lo que no viene sino a confirmar que el desarrollo del procedimiento subvencional, en particular en lo que se refiere a la obligación de reintegro, en modo alguno es ajeno a la esfera de intereses de quien sea titular o partícipe del ente sin personalidad beneficiario de la subvención.

Por todo ello, valorando en conjunto las circunstancias concurrentes en este caso a la luz de los razonamientos que acabamos de exponer, y en atención a la mayor efectividad del principio pro actione, concluimos que es procedente admitir la legitimación de la parte recurrente.

#### **Sexto. Resolución del presente recurso.**

Precisamente por el carácter casuístico que presenta la legitimación, característica a la que antes nos hemos referido, no procede que formulemos ahora una doctrina de alcance general en materia de legitimación, sino que, aparte de remitirnos a la reseña jurisprudencial que hemos dejado expuesta en el fundamento jurídico cuarto, nos limitaremos a señalar que, por las razones expuestas en el fundamento jurídico quinto, resulta procedente que declaremos haber lugar al recurso de casación.

Ahora bien, precisamente porque la sentencia recurrida en casación acordó la inadmisión del recurso contencioso-administrativo, por apreciar una falta de legitimación activa que ahora nosotros hemos rechazado, lo cierto es que la Sala del Tribunal Superior de Justicia de Madrid dejó sin examinar la controversia de fondo, esto es, las cuestiones y motivos de impugnación relativos a si es o no ajustada a derecho la minoración de la subvención acordada en la Orden impugnada. Y tampoco en casación se ha entablado debate en torno a esta cuestión, pues, como hemos visto, el auto de admisión del presente recurso y el escrito de interposición del recurso de casación se centran en la cuestión relativa a la legitimación de la orden religiosa recurrente.

Así las cosas, consideramos procedente aplicar aquí la previsión contenida en el artículo 93.1, último inciso, de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (redacción dada por la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio), que permite, cuando se justifique su necesidad, que la sentencia que resuelve el recurso de casación ordene la retroacción de las actuaciones y su devolución al órgano judicial de procedencia. Y en este caso consideramos justificada tal devolución, al no haber examinado la Sala del Tribunal Superior de Justicia la controversia de fondo, sobre la que tampoco se ha entablado debate en casación.

De lo que acabamos de exponer se derivan las siguientes conclusiones, que encontrarán reflejo en la parte dispositiva de esta sentencia:

1/ La sentencia recurrida debe ser casada y anulada.

2/ Procede que ordenemos retrotraer las actuaciones al momento inmediatamente anterior al dictado de la sentencia para que por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid se resuelva lo que proceda sobre las cuestiones y pretensiones planteadas, en el bien entendido de que la nueva sentencia que dicte no podrá declarar la inadmisibilidad del recurso por falta de legitimación de la recurrente, al haber quedado ya resuelta esta cuestión en el presente recurso de casación.

#### **Séptimo. Costas procesales.**

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 93.4, 139.1 y 139.4 de la Ley reguladora de esta Jurisdicción, entendemos que no procede la imposición de las costas derivadas del recurso de casación a ninguna de las partes, abonando cada una las causadas a su instancia y las comunes por mitad. Y tampoco la imposición de las costas del proceso de instancia, pues la controversia planteada suscitaba dudas de derecho suficientes como para considerar improcedente la condena en costas, en particular cuando, como aquí sucede, lo que vamos a acordar en la parte dispositiva es la devolución de las actuaciones a la Sala de la que proceden para que dicte nueva sentencia.

Vistos los preceptos citados, así como los artículos 86 a 95 de la Ley de esta Jurisdicción,

**FALLO**

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido

1. Ha lugar al recurso de casación nº 4374/2021 interpuesto en representación de la PROVINCIA ESPAÑOLA DE LA ORDEN RELIGIOSA DE LOS MINISTROS DE LOS ENFERMOS (Religiosos Camilos), contra la sentencia nº 460/2021, de fecha 22 de marzo de 2021, de la Sección 8ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (recurso contencioso-administrativo nº 971/2019), que ahora queda anulada y sin efecto.

2. Se ordena devolver las actuaciones a la Sala de la que proceden para que, con retroacción de las mismas al momento inmediatamente anterior al dictado de la sentencia, dicte nueva sentencia resolviendo lo que proceda sobre las cuestiones y pretensiones planteadas, sin que la sentencia que dicte pueda declarar la inadmisibilidad del recurso por falta de legitimación de la recurrente, al haber quedado ya resuelta esta cuestión en el presente recurso de casación.

3. No hacemos imposición de costas en el proceso de instancia, debiendo correr cada parte con las suyas en el recurso de casación.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

El contenido de la presente resolución respeta fielmente el suministrado de forma oficial por el Centro de Documentación Judicial (CENDOJ). La Editorial CEF, respetando lo anterior, introduce sus propios marcadores, traza vínculos a otros documentos y hace agregaciones análogas percibiéndose con claridad que estos elementos no forman parte de la información original remitida por el CENDOJ.